



Número 55/56 Segundo y tercer cuatrimestre 2022

## Revista Democracia y Gobierno Local



### Medio ambiente y cambio climático

- Los ayuntamientos ante el cambio climático: diseñando políticas locales transversales para la mitigación y adaptación, por Sofía Simou
- Entrevista a Blanca Lozano Cutanda (catedrática de Derecho Administrativo en CUNEF Universidad, y consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo): Educación, información y participación, claves para convencer a la ciudadanía sobre el cambio de hábitos por el cambio climático
- Debate: Actuaciones locales frente al cambio climático



# Índice



Fotografía de portada: iStockphoto

- 03 Editorial
- 04 Tema central  
**Los ayuntamientos ante el cambio climático: diseñando políticas locales transversales para la mitigación y adaptación**
- 12 Entrevista  
**Educación, información y participación, claves para convencer a la ciudadanía sobre el cambio de hábitos por el cambio climático**
- 20 Debate  
**Actuaciones locales frente al cambio climático**
- 24 Actividades de la Fundación
- 32 Nuevos patrones
- 36 Novedades

*La Fundación Democracia y Gobierno Local es una entidad constituida en el año 2002 e integrada por 27 diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares, cuyo objetivo es ser un espacio de encuentro y de intercambio de experiencias para promover la mejora de los Gobiernos locales de España. El Patronato de la Fundación está presidido por la presidenta de la Diputación de Barcelona, e integrado por los presidentes de las diputaciones de A Coruña, Albacete, Alicante, Ávila, Badajoz, Burgos, Cáceres, Girona, Granada, Huesca, Jaén, León, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Pontevedra, Segovia, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza, de los cabildos insulares de Gran Canaria y Tenerife, y del Consell Insular de Mallorca.*

**La Revista:** Presidente del Consejo Editorial y director de la Fundación: Alfredo Galán Galán. **Gerente:** José Luis Moreno Torres. **Coordinación de contenidos:** Antonio Arroyo Gil. **Consejo Editorial:** Zaida López, José Antonio Duque, Marina Espinosa, Martín Fernández, Mònica Fulquet, Francisco García, Gema Giménez, Francisco Cacharro, María Hurtado, José Luis Lucas, Gabi Moreno, José Negrón, Susana Orgaz, Íñigo Aristu, Encarna Pérez, Héctor Pérez, Beatriz Soler, Leticia Vilar. **Corrección y revisión de textos:** M.ª Teresa Hernández Gil. **Proyecto gráfico:** Exitdesign. **Maquetación e impresión:** Estugraf Impresores S.L.. **Edita:** Fundación Democracia y Gobierno Local. **Depósito Legal:** B-17229-2008. **ISSN:** 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital).

**Fundación:** c/ Fernando el Santo, 27, bajo A - 28010 Madrid / Tel. 917 020 414 / fund@gobiernolocal.org

## Editorial

Fotografía: iStockphoto



El cambio climático es hoy una realidad. Una realidad cuyos efectos se sienten en todos los ámbitos, global y localmente. Veranos más calurosos, fenómenos meteorológicos extremos que cada vez se suceden con más asiduidad, una sequía que está desertificando zonas del planeta antes húmedas. La lista, desgraciadamente, podría ser interminable. Las diferentes ediciones de la COP, la Cumbre Mundial del Clima, han intentado adoptar medidas drásticas y poner de acuerdo a los países con más emisiones. Los logros, como es bien sabido, distan de ser los esperados. Las resistencias son grandes, pero el paso del tiempo acrecienta el problema.

La Unión Europea ha puesto en marcha los Fondos Next Generation EU para conseguir “una Europa más ecológica, más digital y más resiliente”. Por su parte, el Gobierno de España creó el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, aprobaron medidas internas para la consecución de los objetivos europeos. Y las diferentes Administraciones autonómicas y locales avan-

zan con políticas en este sentido. La llamada a la puerta es ya urgente: no cabe esperar.

Es preciso dotar a todas las instancias territoriales de gobierno de las herramientas necesarias para poder desarrollar con eficacia políticas públicas de lucha contra el cambio climático, y para poder adoptar las medidas necesarias para adaptarnos a una realidad rápidamente cambiante. Es esta una tarea a la que también están llamados los Gobiernos locales. Es más, su cercanía y su atribución competencial les reserva un papel protagonista. De nuevo, también desde esta perspectiva, la función de asistencia a los municipios de los Gobiernos locales intermedios se erige como un elemento esencial para el éxito de la empresa.

La suma de todas las acciones, públicas y privadas, así como su desarrollo coordinado, son la única garantía para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, aprobados por unanimidad en la Asamblea General de Naciones Unidas: un plan de acción en favor de las personas, del planeta y de la prosperidad. •

**Sofía Simou**  
Profesora de Derecho Administrativo.  
Universidad Autónoma de Madrid

# **Los ayuntamientos ante el cambio climático: diseñando políticas locales transversales para la mitigación y adaptación**

**Los Gobiernos locales deberían gozar de un espacio de actuación suficiente que les permita diseñar y juridificar políticas filoclimáticas propias tanto de mitigación como de adaptación.**

Fotografías: iStockphoto



El cambio climático es uno de los mayores retos y problemas colectivos de naturaleza *glocal* que afronta la sociedad moderna en la era tecnológica. Las cuestiones que versan tanto sobre su aceleración –que ya con certeza científica se considera humanamente inducida- como sobre sus impactos se han elevado a objeto de tratamiento diario por los distintos complejos de ciencias, los medios de comunicación, y se han convertido, en muchas ocasiones, en *objetivos prioritarios de las agendas políticas* de todos los niveles de gobierno (internacional, europeo, estatal, autonómico y local). Esto no es de extrañar, dado que los impactos climáticos a corto y medio plazo, aunque asimétricos en términos territoriales y de justicia social, están íntimamente ligados con nada menos que la *protección de la salud y el bienestar de la ciudadanía*, así como la temblante *resiliencia* de los modelos de ciudad por los que se ha optado hasta ahora.

**“ Las ciudades se catalogan entre los lugares en los que más se ubican los focos de emisión de gases de efecto invernadero**

A pesar de la atención sociopolítica masiva que está recibiendo la problemática en los últimos años, en la actualidad se observa todavía una *falta generalizada de respuestas jurídico-públicas sólidas, coordinadas y sistemáticas entre los distintos niveles de gobierno* que permitan garantizar *cierta eficacia en la ejecución global* de soluciones para la mitigación y adaptación climáticas. La excesiva *fragmentación en la normativización* de las distintas respuestas, carente de lógica integradora, y el *carácter eminentemente programático y principalista del tratamiento jurídico del fenómeno* han empezado, de hecho, a dar lugar a una importante intensificación de los casos de litigación climática que aparecen no solamente en España, sino en todo el mundo. La actividad o inactividad gubernativa, administrativa y legislativa en materia climática está empezando a ser estrictamente fiscalizable por los respectivos poderes ju-



# El derecho local del cambio climático está, naturalmente, sujeto a límites jurídicos de naturaleza constitucional y legal

diciales en varios países del mundo. Dicha intensificación del control judicial en relación con la acción climática constituye un elemento que muestra, sin duda, cómo la protección y adaptación climáticas se están convirtiendo en verdaderos intereses jurídicos cuya tutela pública, bajo ciertas condiciones, puede ser exigible en sede judicial. Pero, también, abre un intenso debate sobre la compatibilidad de estos pronunciamientos judiciales con el principio democrático y el principio de separación de poderes sobre los que se ha construido el Estado social y democrático de derecho.

En el marco de la nueva realidad física de aceleración del proceso natural del cambio climático, las ciudades se catalogan entre los lugares en los que más se ubican los *focos de emisión de gases de efecto invernadero* por la concentración poblacional, así como entre los que más propensos están a sufrir sus impactos, con la inminente necesidad de adaptar sus comunidades a estos últimos. Como consecuencia natural de lo anterior, la lucha efectiva contra el cambio climático se ha convertido en una materia de naturaleza, entre otras, *político-jurídica local* (que se ve, además, reflejada en varios instrumentos estratégicos, como en los ODS en el marco de la Agenda 2030). En este sentido, los Gobiernos locales en sus *tres posiciones elementales* (como reguladores –normativos y de control-, agentes económicos activos en el mercado –prestadores de servicios, contratantes, gestores del patrimonio propio y operadores en el contexto de la iniciativa pública económica local- y promotores de políticas públicas –incentivando o desincentivando ciertas actuaciones-) deberían gozar de un espacio de actuación suficiente que les permita diseñar y juridificar políticas filoclimáticas propias tanto de mitigación como de adaptación.

La posición político-jurídica de los Gobiernos locales en la lucha climática se puede analizar en *dos planos* –uno vertical y otro horizontal-. El análisis de la posición de los Gobiernos locales desde la *perspectiva vertical* de distribución de poderes y tareas en la lucha climática explica y demuestra que el *avance en la gobernanza climática* demanda evitar

lagunas y descoordinación en el diseño de las políticas entre la actuación local y los marcos de acción establecidos a nivel autonómico, estatal, europeo e internacional. De la integración vertical de la actuación local en la actuación supralocal (y también, de modo inverso, de la interacción de la actuación supralocal con la local) derivan beneficios para todos los actores públicos implicados en la lucha climática. Una aproximación *bottom-up* en la lucha climática influencia y puede ser *paradigmática* para las políticas climáticas y energéticas nacionales. Además, coadyuva al *cumplimiento de los compromisos estatales* contraídos a nivel europeo e internacional. Al mismo tiempo, el diseño de políticas climáticas iniciadas y consolidadas a nivel supralocal (autonómico, estatal, etc.) en una aproximación *top-down* de ejercicio del poder *debe permitir y, en su caso, garantizar un margen jurídico suficiente* a las Administraciones de las ciudades en la materia. De este modo se consiguen *varios beneficios*: a) se potencian los experimentos o proyectos climáticos llevados a cabo a nivel local; b) se aceleran, por el efecto acumulativo de las distintas políticas, las respuestas al cambio climático; y c) se incentivan tanto la implicación de los agentes privados en la lucha climática como la movilización de recursos importantes para la aplicación efectiva de las estrategias de mitigación y adaptación.

En la *perspectiva horizontal del análisis* el foco de atención se ubica en la importancia que tiene el aprendizaje y trabajo conjunto para el diseño y la aplicación de las políticas del cambio climático: a) entre los distintos departamentos municipales; b) entre estos y otras instituciones públicas u otros municipios que de forma conjunta promuevan *proyectos climáticos fomentando las economías locales* de forma agregada; y c) entre los agentes privados, las empresas locales y los Gobiernos de las ciudades.

El surgimiento en la actualidad del derecho local de cambio climático, como parte del derecho administrativo local, podría, así, definirse como el conjunto de instrumentos jurídicos de que disponen los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias



legalmente atribuidas para materializar políticas de disminución de la emisión de GEI a la atmósfera y de adaptación a sus impactos. El derecho local de cambio climático, partiendo de las competencias que deben atribuirse expresamente a los Gobiernos locales para dinamizar acciones en este ámbito, engloba los principios y reglas que rigen principalmente en *cuatro espacios materiales de la actuación jurídico-administrativa local* que, en términos porcentuales, son los más contribuyentes a la aceleración antropogénica del cambio climático: *la energía* (mediante, principalmente, la adopción de medidas de eficiencia energética en la edificación, fomento de las energías renovables y constitución de *empresas públicas locales para la distribución energética*), *la gestión sostenible de residuos* (mediante medidas de minimización, tratamiento y valorización energética conforme al interés climático), *la movilidad* (más que como una forma de gestión del transporte urbano como una forma de planificar y ordenar el tráfico y los desplazamientos en las urbes) y *el planeamiento urbanístico* (como presupuesto de un modelo de

vida climáticamente sostenible y ámbito administrativo de conexión y materialización de todas las políticas climáticas anteriores).

En todos los ámbitos materiales de intervención pública local, las cuestiones más relevantes en cuanto al poder y alcance de actuación de las ciudades y sus Gobiernos locales en el ámbito parecen predefinidas. La primera cuestión es la relativa a la *suficiencia del marco legal competencial actual* en España para que los ayuntamientos en un esquema de gobierno multinivel –Gobiernos locales, comunidades autónomas y Estado- actúen con seguridad jurídica en la materia. Por lo general, el cambio climático a nivel legal en España no se ha tratado como una materia sobre la que se proyecta una atribución competencial formal *ad hoc* o en bloque a los municipios. Aunque en la práctica difícilmente podría negarse la capacidad de los Gobiernos locales para tomar medidas normativas y ejecutivas en la materia, en la teoría los fundamentos legales competenciales deben buscarse: a) de modo indirecto, en la legislación sectorial y/o de régimen local (arts.

## Tema central



25 y 26 LBRL) con respecto a otras materias de influencia o conexión con el cambio climático (planeamiento urbanístico, gestión de residuos, protección del medioambiente, alumbrado público, movilidad, etc.); b) en el artículo 7.4 LBRL, en el que el Tribunal Constitucional reconoce una *cláusula universal de competencias* de carácter, sin embargo, limitado y condicionado (FFJJ 11 y 12); c) en la Ley estatal 7/2021, de cambio climático y transición energética; y d) en las leyes autonómicas de cambio climático (Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares; Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía; Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña).

A grandes rasgos, se puede sostener que ni la ley estatal ni las leyes climáticas autonómicas han aprovechado la oportunidad de determinar con claridad y desde un *enfoque climático integrado* las competencias locales en materia de mitigación y adaptación. A esta afirmación, hay, por supuesto, algunas

excepciones. De modo general, por ejemplo, en la ley andaluza se prevé la obligación de los municipios de aprobar *planes de acción climática*; y en el artículo 14 de la ley estatal se establece la obligación municipal, en función de unos umbrales poblacionales determinados, de establecer *zonas de bajas emisiones en sus ciudades*. En todo lo demás, sin embargo, las previsiones legales que puedan afectar a los municipios tienen un contenido, fundamentalmente, *finalista y de necesaria concreción legislativa futura*. Es el caso, por ejemplo, de la disposición adicional quinta, que prevé que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la Federación Española de Municipios y Provincias y las comunidades autónomas, a través de los organismos de cooperación interadministrativa existentes, coordinarán las actuaciones que se lleven a cabo en materia de Economía Circular que contribuyan a la descarbonización de la economía. El artículo 21 de la ley estatal establece que deberá tenerse en cuenta *la adaptación al cambio climático* en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las in-

---

## “ El diseño de políticas climáticas iniciadas y consolidadas a nivel supralocal debe permitir y garantizar un margen jurídico suficiente a las Administraciones de las ciudades en la materia

tervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte. Finalmente, el artículo 8.5 de la ley estatal, aunque no distingue entre niveles de Administración, recoge la posibilidad de que las *Administraciones públicas establezcan incentivos* que favorezcan la consecución de los objetivos previstos en dicho artículo, con especial atención a la introducción de las energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el *autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones*. Este precepto, aunque de forma un tanto indeterminada y difusa, abre un nuevo camino a explorar por parte de las entidades locales en sus políticas energéticas y de edificación.

En segundo lugar, y una vez aceptadas las competencias locales en materia climática de modo más o menos específico, la siguiente pregunta concierne a la *determinación del alcance material concreto de cada actuación en los espacios administrativos locales con conexión con el cambio climático*. En la actualidad, la intervención local en materia de cambio climático puede articularse mediante una amplia red de instrumentos que se manifiesta desde la adopción de modelos informales de acción administrativa filoclimática (lo que en Alemania se conoce como el *komunalrechtliches Klimaschutzkonzept*) hasta el uso del poder coercitivo para sancionar conductas contrarias a la finalidad del binomio mitigación-adaptación. Para una mejor comprensión de la virtualidad de estas herramientas jurídico-políticas, debe siempre tenerse en cuenta que la eficacia de esta *red local de instrumentos* aumenta en la medida en la que se percibe y se materializa como una *unión instrumental* en conexión también con los instrumentos adoptados por los otros niveles de gobierno para transitar hacia la neutralidad climática. La razón de esta necesidad de actuar en términos agregados reside en que la lucha contra el cambio climático, en un esquema de actuación pública *bottom-up*, debe ser extremadamente coordinada y no solo con las políticas implantadas por los otros niveles de gobierno –coordinación *ad extra-*. La coordi-

nación también debería ser *interna* en el sentido de que cada instrumento utilizado a nivel local en materia climática debe ponerse en interconexión constante con los demás instrumentos propiciados por esta instancia del poder. Los efectos acumulativos o conjuntos de los instrumentos en materia climática se potencian en cuanto más acciones individuales se toman en interrelación inmediata con las otras.

En esta clave, los principales instrumentos, técnicas y formas político-jurídico-locales que dirigen e incentivan la lucha efectiva contra el cambio climático se podrían clasificar, a grandes rasgos, en los siguientes seis bloques:

- a) en *instrumentos estratégicos* de naturaleza, principalmente, de *soft law*. Se trata, por ejemplo, de la adopción de *modelos informales de quehacer administrativo* que se materializan mediante la elaboración de estrategias, planes y guías de actuación municipal climática (como las EDUSI o las Estrategias climáticas de Barcelona y Valencia). Estos instrumentos, aunque no revistan la forma de un instrumento normativo vinculante, producen cierto efecto de *autovinculación de la Administración* a sus propios compromisos, coadyuvando a la vez a una mejora de la imagen del municipio mediante el control ciudadano de las actuaciones climáticas y la creación de espacios para inversiones privadas;
- b) en *instrumentos de planificación vinculante y técnicas de regulación, limitación y control de las actividades públicas y privadas* (como la adopción de planes climáticos vinculantes, planes urbanísticos que integren las exigencias climáticas, planes de residuos que reflejen los imperativos del modelo de economía circular, la modulación de autorizaciones, licencias o informes ambientales para encauzar la acción privada hacia la consecución de los fines climáticos, el *screening* de los instrumentos municipales vinculantes a través de su sujeción al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, el establecimiento de prohibiciones o restricciones, cuando sea necesario para preservar los valores cli-

## Tema central

- máticos, y la configuración del pertinente sistema de inspecciones y sanciones);
- c) en *instrumentos de fomento o incentivo positivo y negativo* (mediante la oportuna modulación de los tributos locales, la recepción y el otorgamiento de subvenciones para actuaciones climáticas, la modulación del objeto de los contratos públicos en clave verde o ecológica y la participación, junto con empresas estratégicas, por ejemplo, en el PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento);
- d) en *instrumentos organizativos* (mediante la creación de comisiones específicas y unidades administrativas municipales de carácter transversal para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas climáticas);
- e) en *instrumentos educativos o comunicativos* (a través de la celebración de campañas de sensibilización e información, proyectos educativos en materias como la movilidad sostenible, la minimización y el reciclaje de residuos, el uso eficiente de la energía, etc.);
- y f) en *instrumentos exemplarizantes* mediante los cuales la propia Administración local procede a actuaciones materiales para la modernización energética de sus infraestructuras, servicios o equipamientos o dota parte de su patrimonio público municipal para la consecución de fines ligados a la materialización del binomio mitigación-adaptación.

En este sentido, el derecho local del cambio climático incluye todos los principios y reglas que:

- a) *amparan y legitiman a la Administración local para intervenir en la materia*, atribuyéndole competencias idóneas a tal fin;
- b) *desincentivan ciertas conductas*, haciendo recaer los costes sobre las actividades más dañinas a efectos de la protección climática (como, por ejemplo, mediante el establecimiento de recargos fiscales sobre las tasas de estacionamiento de los vehículos más contaminantes o la modulación de las tasas de basura dependiendo de la cantidad de generación);

- c) *imponen obligaciones y condicionan ciertas actuaciones* al cumplimiento de fines filoclimáticos (como la configuración de los usos edificatorios para alcanzar máximos de eficiencia energética y el establecimiento por el planeamiento urbanístico de *zonas de usos mixtos y funcionales y/o de protección climática*);
- d) *prohíben otras conductas* que resulten contrarias a la protección y adaptación climáticas (como la transformación urbanística de zonas colindantes a los ríos o al mar o la circulación de los vehículos más contaminantes en zonas restringidas en las ciudades);
- e) *controlan el cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones* (mediante, por ejemplo, la concesión de autorizaciones o licencias, la realización de inspecciones y la imposición de sanciones);
- f) *dirigen, incentivan y promocionan actuaciones que resulten respetuosas con el fin de la protección climática* (mediante, por ejemplo, el oportuno ejercicio de la potestad planificadora, la realización de obras de modernización climática en las propias infraestructuras y servicios municipales, la creación de *Climate Improvement Districts*, la previsión de bonificaciones fiscales en el IAE, el ICIO y el IBI y la reversión a proyectos específicos de subvenciones en el marco también de los Fondos *Next Generation* y el Pacto Verde europeo).

Explicado sintéticamente lo anterior, no debe olvidarse que el derecho local del cambio climático está, naturalmente, sujeto a *límites jurídicos* de naturaleza constitucional (en materia de protección de los derechos fundamentales, como la libertad de empresa –art. 38 CE-, la legalidad sancionadora –art. 25.1 CE- o tributaria –art. 31.3 CE-, y el derecho a la propiedad privada –art. 33 CE-, o con respecto al principio de jerarquía normativa –art. 9.3 CE-) y legal. En cuanto a los límites legales, surgen varias dudas a la hora de implantar medidas filoclimáticas locales en el marco actual de las leyes estatales y autonómicas, siempre y cuando ellas existan y limiten la actuación local en

**“ Ni la ley estatal ni las leyes climáticas autonómicas han aprovechado la oportunidad de determinar con claridad y desde un enfoque climático integrado las competencias locales en materia de mitigación y adaptación**



la materia o incidan directa o indirectamente en la regulación local del fenómeno. En este sentido, surgen varias cuestiones como, por ejemplo: a) si los ayuntamientos pueden regular, en la correspondiente ordenanza autónoma local o plan urbanístico, la eficiencia energética en la edificación más allá de lo mínimo establecido en el CTE; o b) cómo los estándares urbanísticos legales actuales restringen, impiden o facilitan la tarea de la planificación urbanística filo climática local. En la misma línea se ubican también las cuestiones relativas al *alcance de los distintos tipos de control de legalidad u oportunidad* a los que se somete la normativa y/o la planificación urbanística climática local por las otras instancias de gobierno, y el papel que tiene en estos controles el principio constitucionalmente garantizado de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). Finalmente, no debe olvidarse que, en cuanto a las medidas de cambio climático que puedan adoptar los ayuntamientos para transitar hacia modelos sostenibles y filoenergéticos más ambiciosos, no hay una solución de talla única para todos ellos. Las políticas más adecuadas para cada ayuntamiento dependerán de las características climáticas, geográficas y geopolíticas y de la vulnerabilidad o exposición a los riesgos del cambio climático de cada uno. Además, en la práctica, los obstáculos a las medidas climáticas locales pueden no ser puramente jurídicos, sino derivar de varios factores, siendo quizás el más relevante el económico. Tal y como se pone de relieve en el “Análisis comparado de las políticas de cambio climático en municipios de la Comunidad Autónoma

de Madrid” (C. NAVARRO GÓMEZ, M. GONZÁLEZ, D. ALBA y S. SIMOU, Instituto de Derecho Local y Universidad Autónoma de Madrid, 2019), entre los obstáculos más destacados que se han podido identificar con métodos cuantitativos y cualitativos de análisis se encuentran los siguientes: la falta de liderazgo político o compromiso con la causa del cambio climático; la insuficiente organización administrativa y falta de creación de órganos específicos de carácter transversal dentro de las estructuras municipales, que se encarguen de la tarea específica de promover las medidas de cambio climático adoptadas previamente o promover un cambio normativo hacia este sentido; y los condicionantes económico-financieros después de la aprobación de la LRSAL en ayuntamientos endeudados a los que no se permite invertir en políticas locales de cambio climático.

En definitiva, como se puso de relieve también en un número previo de esta Revista, “el modelo de ciudad en el contexto del denominado *Green New Deal* es determinante y los municipios deben aspirar a ser un referente en el liderazgo institucional en lo que respecta a esta política pública”. En esta clave, es importante aprovechar las oportunidades económicas y de asistencia técnica que se están ofreciendo a nivel europeo, estatal, autonómico y provincial para innovar, aumentar –mediante acciones climáticas locales interconectadas- los ahorros públicos, crear empleo y generar valor agregado por la implantación en red de políticas energéticas y climáticas locales. •

**Blanca Lozano Cutanda**  
Catedrática de Derecho  
Administrativo en CUNEF  
Universidad.  
Consejera académica  
de Gómez-Acebo & Pombo

# **Educación, información y participación, claves para convencer a la ciudadanía sobre el cambio de hábitos por el cambio climático**

**“Es inequívoco que las actividades humanas han calentado la atmósfera, el océano y la tierra”, según el Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático. Los datos señalan que el cambio climático está teniendo ya impactos importantes en nuestro país. La educación, la información a la ciudadanía y su participación son tres de los elementos necesarios para abordarlos. De todo ello hablamos en esta entrevista con Blanca Lozano Cutanda.**





---

**¿Desde su punto de vista, cuáles son los principales impactos que puede tener el cambio climático en España en las próximas décadas?**

El cambio climático está teniendo ya impactos importantes en nuestro país. Eso es algo que estamos empezando a percibir directamente, sin necesidad de que ningún informe científico nos lo diga. A la mayoría de la población nos ha parecido que la ola de calor del pasado verano no ha sido “normal”, entendiendo por tal lo que hemos vivido hasta ahora.

Y los datos lo confirman: la Agencia Estatal de Meteorología ha hecho público que “el pasado verano meteorológico (junio, julio y agosto de 2022) en España ha resultado el más cálido de su serie, iniciada en 1961”, y que “con los datos actualmente disponibles, puede considerarse que hubo una ola de calor en la península y Baleares entre el 30 de julio y el 15 de agosto, con una anomalía de 3,8 °C, una temperatura máxima de la ola de 36,1 °C y una extensión 27 provincias”<sup>1</sup>.

Creo que puede decirse que el verano de 2022, con esta interminable ola de calor, y los pavorosos incendios que asolaron Francia, ha supuesto un punto de inflexión en la percepción por la población española del cambio climático como un problema de presente, no de futuro. Esta percepción tiene también su reflejo en el cambio de estrategia de los “negacionistas”, que han dejado de afirmar que este fenómeno no existe para defender que no está provocado por el hombre, que se debe a ciclos naturales del clima en los que el ser humano no tiene ninguna incidencia.

Sin embargo, la ciencia también ha demostrado que el cambio climático se debe a la acción humana. Según explica la asociación sin ánimo de lucro *Union of Concerned Scientists*<sup>2</sup>, el CO<sub>2</sub> nos permite, en particular, constatar que el cambio climático es de origen antropogénico, porque “este gas contiene información sobre su fuente. Los científicos pueden distinguir

---

1 [https://www.aemet.es/es/noticias/2022/09/resumen\\_clima\\_agosto\\_2022](https://www.aemet.es/es/noticias/2022/09/resumen_clima_agosto_2022)

2 <https://www.ucsusa.org/>

## Entrevista

cuánto CO<sub>2</sub> viene de fuentes naturales, y cuánto de los combustibles fósiles. Comparado con otras fuentes de producción de carbono, el emitido por hidrocarburos tiene una ‘firma isotópica’ particular —es decir, la cantidad relativa de átomos livianos y pesados— la cual es diferente al carbono de otras fuentes. Cuando la proporción entre átomos pesados y livianos disminuye, esto indica que la proporción de carbono emitido por hidrocarburos es mayor. A través de los años, la proporción entre átomos pesados y átomos livianos ha disminuido mientras la cantidad de CO<sub>2</sub> ha aumentado. Según esta información, los científicos infieren que las emisiones de carbono producidas por la quema de hidrocarburos es la mayor contribuyente a la concentración de CO<sub>2</sub> de la actualidad”.

*Es inequívoco que las actividades humanas han calentado la atmósfera, el océano y la tierra.* Esta es una de las conclusiones del sexto informe de evaluación (ar6) publicado, entre 2021 y 2022, por el Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por *Intergovernmental Panel on Climate Change*). Aunque el IPCC, que revisa y resume toda la información científica disponible, es siempre cauteloso en sus aseveraciones, en este informe, a diferencia de los anteriores, descarta ya cualquier posible duda acerca de la causa antropogénica del cambio climático: se trata de un hecho probado, sin incertidumbre probabilística significativa<sup>3</sup>.

Con el arsenal de datos científicos que aporta, el ar6 del IPCC pretende poner fin a las teorías negacionistas del cambio climático. En este sentido, la pandemia del COVID-19, cuyos efectos aún sufrimos, parece que ha incidido sobre la fragilidad de la especie humana y la necesidad de proteger la salud y el medio ambiente. Pero, por otro lado, esta epidemia ha puesto también al descubierto cómo la irracionalidad de la especie humana puede poner en peligro su propia supervivencia. Si ante una realidad tan incontestable como los miles de muertos y enfermos por el COVID, un sector de la población ha negado la propia existencia del virus y la eficacia de las vacunas, ¿cómo esperar que exista unanimidad sobre un fenómeno tan intangible como es el cambio climático?

Sin embargo, los efectos del calentamiento global se están dejando sentir ya. En 2021, el informe “Impactos y riesgos derivados del cambio climático en España”, elaborado por un grupo de científicos para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (editores M. J. Sanz y E. Galán)<sup>4</sup>, señala las evidencias de

<sup>3</sup> El ar6 está compuesto por los informes de los tres grupos de trabajo y por un informe de síntesis para los responsables políticos. Puede consultarse en: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>

<sup>4</sup> [https://adaptecca.es/sites/default/files/documentos/impactosyriesgosccespanawebfinal\\_tcm30-518210\\_0.pdf](https://adaptecca.es/sites/default/files/documentos/impactosyriesgosccespanawebfinal_tcm30-518210_0.pdf)

los impactos del cambio climático e identifica los riesgos potenciales en diversos sectores, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- a) En los recursos hídricos, el informe señala que ya se ha observado una reducción del caudal de los principales ríos de la Península Ibérica durante la segunda mitad del siglo XX, con una tendencia a la baja de los caudales anuales más pronunciada en primavera e invierno. Como efecto previsible del cambio climático, se espera un aumento generalizado en la intensidad y magnitud de las sequías meteorológicas e hidrológicas, debido principalmente al aumento de la evapotranspiración y, secundariamente, a la reducción de las precipitaciones.
- b) En el suelo. Las proyecciones sobre cambio climático en España apuntan hacia una creciente aridez y el consiguiente aumento del riesgo de desertificación. Un dato muy preocupante que señala el informe es que España es ya uno de los tres países de la Unión Europea con mayor riesgo de incendios, y que es previsible que este riesgo aumente con el incremento de las temperaturas.
- c) En las especies forestales, el informe indica que “se han observado ya cambios fenológicos, como el aumento o desplazamiento del periodo de permanencia de la hoja en especies caducifolias, y cambios en los periodos de floración y fructificación de muchas especies”. Algunas especies forestales —añade— se están viendo afectadas negativamente, con incrementos en la defoliación y aumento de las tasas de mortalidad, y es muy probable que la resiliencia de nuestros bosques pueda verse reducida en el futuro si se producen sequías recurrentes.
- d) En el medio marino, el informe constata que “los impactos sobre la biodiversidad y los ecosistemas, así como en la pesca y acuicultura, son cada vez mejor conocidos y se deben fundamentalmente al aumento de temperatura, la acidificación y la pérdida de oxígeno. Así, se observan cambios en la distribución y abundancia de especies de flora y fauna marina, cambios fenológicos, establecimiento de especies invasoras y disminución del potencial pesquero y acuícola, principalmente”.

Estos y otros efectos que causa el cambio climático perjudican, en especial, a la agricultura, que es uno de los grandes ejes del sector primario español. En este sentido, el informe advierte que “ya hay evidencias constatadas del cambio fenológico en algunas especies frutales de hueso y en los cítricos en España debido al avance de las temperaturas primaverales y la falta de días fríos. Asimismo, los viticultores han constatado un adelanto de la fecha de maduración de la uva. Estos cambios tienen

---

## **España es ya uno de los tres países de la Unión Europea con mayor riesgo de incendios**

efectos en la calidad de las cosechas o en la competitividad del cultivo de estación temprana”.

### **¿Cómo se puede convencer a los ciudadanos de que es necesario cambiar hábitos por el cambio climático?**

Sin lugar a dudas, a través de la información y de la educación.

A la información me referiré en relación con la siguiente pregunta, relativa al diálogo entre la Administración y los ciudadanos.

Pero la educación es, incluso, más importante. La enseñanza no universitaria es la que forja realmente la mente de los ciudadanos. La mejor prueba de ello son las batallas ideológicas que se generan en torno a su regulación. Hay que recordar, en este sentido, que en el debate constituyente que dio lugar a la aprobación de la Constitución de 1978 el mayor escollo no fue la configuración territorial del Estado de las Autonomías, sino la redacción del artículo 27, relativo a la libertad de enseñanza. Las posiciones que pueden calificarse “de izquierda” y “liberales” se enfrentaron sobre el alcance que debía darse en este precepto al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, en especial en lo relativo a la financiación pública de los centros privados. Ello dio lugar a un precepto abierto y ambiguo, en el que caben distintas interpretaciones, lo que ha propiciado que, en cuarenta años de democracia, se hayan aprobado nada menos que ocho leyes educativas distintas. Cada cambio de Gobierno trae una reforma educativa, sin esperar incluso a que la anteriormente aprobada de otro signo político haya llegado a implantarse. Cuestiones como la asignatura de Religión, la educación en valores o la lengua vehicular de la enseñanza en regiones con lengua propia, se convierten en auténticos campos de batalla, porque todos somos conscientes de la trascendencia que tiene la formación de los niños.

No es de extrañar, por ello, que el Objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, establezca, como una de sus metas, “de aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos

adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, [...]”.

La actual ley de educación, la conocida como LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación), se adhiere a este objetivo, reconociendo en su exposición de motivos que, “dado que el sistema educativo no puede ser ajeno a los desafíos que plantea el cambio climático del planeta, los centros docentes han de convertirse en un lugar de custodia y cuidado de nuestro medio ambiente. Por ello han de promover una cultura de la sostenibilidad ambiental, de la cooperación social, desarrollando programas de estilos de vida sostenible y fomentando el reciclaje y el contacto con los espacios verdes”.

Con este fin, reconoce esta exposición de motivos que “la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial ha de incardinarse en los planes y programas educativos de la totalidad de la enseñanza obligatoria, incorporando los conocimientos, capacidades, valores y actitudes que necesitan todas las personas para vivir una vida fructífera, adoptar decisiones fundamentadas y asumir un papel activo –tanto en el ámbito local como mundial– a la hora de afrontar y resolver los problemas comunes a todos los ciudadanos del mundo”.

Para ello, la ley incluye toda una serie de medidas, entre las que destacan: la obligación de cursar en la educación secundaria obligatoria la materia de “Educación en valores cívicos y éticos”, que debe incluir, entre sus contenidos, “la educación para el desarrollo sostenible” (art. 25.7), así como los objetivos sobre la educación para el desarrollo sostenible de los profesores. La disposición adicional sexta de la ley dispone, en este sentido, que “para el año 2022 los conocimientos, habilidades y actitudes relativos a la educación para el desarrollo sostenible y para la ciudadanía mundial habrán sido incorporados al sistema de acceso a la función docente. Asimismo, en 2025 todo el personal docente deberá haber recibido cualificación en las metas establecidas en la Agenda 2030”.

Sin duda, la incorporación a la enseñanza obligatoria de la educación para el desarrollo sostenible va a dar sus frutos a medio plazo. Para ello, claro está, es necesario que la formación en la protección del medio ambiente de los alumnos

## Entrevista

se haga de forma eficaz, sin reducirse a unas cuantas “charlas ecológicas”. De modo reciente, he tenido la ocasión de conocer Tokio, y una de las muchas cosas que me llamaron la atención fue la inmaculada limpieza de sus calles a pesar del hecho, sorprendente, de que no hubiera papeleras a disposición de los transeúntes. Fidel Vives, nuestro guía y conocedor de primera mano de la cultura japonesa por sus vínculos familiares, nos explicó que en los colegios japoneses los niños almuerzan en el mismo pupitre en el que atienden las clases, de tal forma que aprenden a recoger, ordenar y reciclar desde la primera infancia. Creo que en nuestro país estamos aún muy lejos de inculcar a los niños esta cultura del cuidado del entorno.

**“Resulta a mi juicio desalentador comprobar que son excepción las universidades que incluyen en su plan de estudios una asignatura de Derecho Ambiental”**

Pero centrándome en la enseñanza universitaria y, en particular, en el Grado de Derecho en el que imparto mi docencia, resulta a mi juicio desalentador comprobar que son excepción las universidades que incluyen en su plan de estudios una asignatura de Derecho Ambiental, ni siquiera con carácter optativo, a pesar de que se trata de un sector del ordenamiento jurídico que tiene uno de los mayores índices de producción normativa (por dar un dato: la política de protección del medio ambiente es el segundo ámbito en el que más legisla la Unión Europea, solo superado por la política agraria común) y que se encuentra, además, en constante expansión.

Los planes de Derecho de las universidades españolas —con algunas y notables excepciones— parecen pensados todavía para el siglo XIX y no para el XXI: mucho más derecho privado que regulatorio y nada de nuevos derechos emergentes, como el digital o el de protección del medio ambiente. Influye en ello, sin duda, la inercia de los profesores, que se encasillan en las áreas

de conocimiento tradicionales y que son, no lo olvidemos, quienes integran sus órganos de gobierno.

Con relación al derecho ambiental, se alega que se trata de una “enseñanza transversal” que debe abordarse en todas las materias (algo parecido se dice de la digitalización), cuando no es cierto: hace años que la protección jurídica del medio ambiente es una rama del derecho consolidada y dotada de una sistemática y de unos principios propios.

En particular, los principios jurídicos que rigen en la protección del medio ambiente no solo son singulares, sino que en ocasiones vienen a modificar algunos de los postulados tradicionales del derecho. Así ocurre con el principio de precaución o cautela, reconocido por el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y reiterado por muchas leyes ambientales españolas, que habilita a los poderes públicos para actuar en situaciones de incertidumbre jurídica, aunque ello suponga alterar los principios tradicionales de subsidiariedad o de proporcionalidad de la intervención pública. Ante la gravedad del riesgo potencial y el carácter irreversible de los posibles daños, las autoridades pueden adoptar medidas preventivas, aunque supongan restringir otros derechos e intereses en juego. El Tribunal Supremo español ha dicho, en este sentido, que el principio de precaución permite “el actuar por si acaso llegan a aparecer daños no previstos, a veces ni siquiera imaginados. Aún cuando no se esté seguro de las consecuencias de determinadas actividades, éstas podrían ser tan nocivas que se considera necesario tomar medidas para evitarlas. Es la política que da lugar a las prevenciones en torno a los productos transgénicos y a muchas novedades científicas o tecnológicas cuyos efectos no se conocen todavía” (STS de 7 de julio de 2017, rec. 1683/2017).

Es necesario, por tanto, formar a los futuros abogados en estos principios y en las técnicas jurídicas a través de las cuales se instrumentan. Baste señalar, en este sentido, que la técnica de Evaluación Ambiental se aplica a cualquier proyecto, público o privado, con un potencial impacto ambiental significativo, y a prácticamente cualquier plan o programa público, por lo que justificaría, por sí sola, que se le dedicase un cuatrimestre de estudio.

Ha de concluirse, por ello, que, si bien la protección ambiental tiene una clara vertiente transversal, fruto de su incidencia en todas las ramas del derecho (de acuerdo con su principio de la integración de las exigencias ambientales en las demás políticas públicas, reconocido por el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), también tiene una vertiente vertical, en cuanto materia singular y dotada de principios propios

y diferenciados, que debe ser objeto de estudio diferenciado en los grados de Derecho. En el mismo sentido, creo que puede afirmarse que las denominadas “finanzas sostenibles” han adquirido una importancia y una densidad regulatoria, por obra, en especial, de la regulación europea (en particular, del conocido como Reglamento de Taxonomía)<sup>5</sup>, como para justificar su inclusión como asignatura en los planes de estudio de los grados en Economía y en Administración y Dirección de Empresas.

### **Diálogo Administración y sociedad: ¿está funcionando en una cuestión tan importante como es el cambio climático?**

Está funcionando cada vez mejor, pero aún hay que procurar que los ciudadanos conozcan y se impliquen más en los procesos de decisiones públicas que atañen al medio ambiente. Para ello, es fundamental la difusión activa de la información ambiental por las autoridades públicas. Los prodigiosos avances de las últimas décadas en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) otorgan una oportunidad histórica para mejorar el carácter democrático de las instituciones públicas. En este sentido, la facilidad que tenemos hoy para acceder a la información a través de los medios telemáticos propicia una nueva concepción del derecho de acceso a la información, en el que las Administraciones *deben difundir* determinadas informaciones.

En el ámbito jurídico de la Unión Europea, la difusión por las Administraciones públicas de la información relativa al medio ambiente ha experimentado un avance muy importante en los últimos años como consecuencia de las obligaciones impuestas por la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

Para incorporar esta Directiva, en nuestro país se promulgó la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En materia de difusión ambiental por las autoridades públicas, esta ley establece las siguientes obligaciones (arts. 6 y ss.):

a) Elaborar y publicar, como mínimo cada año, un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente, y cada cuatro años un informe completo. Estos informes, que son de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local, han de incluir datos sobre la



calidad del medio ambiente y sobre las presiones que experimenta, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público<sup>6</sup>.

6 En cumplimiento de esta obligación, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico difunde anualmente en su web (en el apartado “Servicio de información”) un informe, titulado “Perfil ambiental de España”. Este informe tiene como objetivo, según dice el Ministerio, “acercar la situación ambiental de España al mayor público posible, con información desagregada por comunidades autónomas y referencias a la Unión Europea”. El informe comienza con un resumen ejecutivo (de lectura muy recomendable porque resume los aspectos más destacables del informe), y sigue con los indicadores (en total 109) sobre los distintos temas ambientales y sectoriales agrupados en cinco áreas de conocimiento: aire y clima; naturaleza; sectores económicos; sostenibilidad (que incluye un apartado dedicado al reto demográfico y otros sobre “residuos y economía circular”); y una última área específica que se ha incorporado a esta edición dedicada a la “salud y evaluación del riesgo ambiental”. Por último, ofrece un apartado dedicado a las comunidades autónomas que ofrece la posibilidad de acceder a la información ambiental que suministra cada una de ellas. Las Administraciones autonómicas han avanzado también mucho en la difusión ambiental, y publican electrónicamente informes periódicos y otros documentos.

5 Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

## Entrevista

b) Adoptar las medidas oportunas para asegurar la difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la forma más amplia y sistemática posible, así como para garantizar que dicha información sea accesible a través de redes públicas de telecomunicaciones. La ley establece una lista de contenidos que debe incluir, como mínimo, esta información ambiental objeto de difusión (arts. 6 y 7).

Interesa señalar que, en caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente, provocada por actividades humanas o por causas naturales, es obligatorio difundir inmediatamente toda la información necesaria para que el público susceptible de ser afectado pueda adoptar medidas para prevenir o limitar los daños provocados por la amenaza. Únicamente podrá eludirse este deber de información cuando concurren causas de defensa nacional o de seguridad pública. Tras la epidemia del COVID-19, algunos nos cuestionamos hasta qué punto las autoridades (tanto nacionales como internacionales) pusieron a disposición del público “toda la información necesaria” para que los ciudadanos pudiéramos adoptar medidas de prevención en los primeros meses de la pandemia, o si primó la decisión política de “no generar alarma”.

Además de estas obligaciones de difusión de información ambiental, tiene también enorme relevancia el deber de los poderes públicos de informar y de permitir la participación de los ciudadanos en la elaboración de “cualesquiera propuestas de planes, programas y disposiciones de carácter general”, o de sus modificaciones o revisiones (art. 16). En las materias cubiertas por esta ley es obligatorio, por tanto, que se publique cualquier propuesta de plan, programa o norma reglamentaria para que el público tenga “derecho a expresar sus observaciones u opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades” (a nivel estatal, la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico tiene un apartado específico dedicado a la participación pública que canaliza este derecho de participación)<sup>7</sup>.

Pero, además, cada vez se arbitran cauces más directos y novedosos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que atañen al medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Sobre uno de ellos, las “asambleas ciudadanas para el clima”, versa mi respuesta a siguiente pregunta.

### ¿Qué es la Asamblea Ciudadana para el Clima?

En los últimos años, se aprecia una tendencia creciente a reconocer la participación directa de los ciu-

dadanos en las cuestiones ambientales y, en especial, climáticas, a través de las llamadas “asambleas ciudadanas”, integradas normalmente por personas elegidas al azar, a las que se otorga competencia, normalmente de informe, sobre cuestiones importantes que son controvertidas y complejas.

Estas asambleas forman parte de los llamados modelos “lotocráticos” (de “gobierno por sorteo”), en donde una pequeña selección aleatoria de ciudadanos comunes representa al público en general: se habla, por ello, de “los minipúblicos”. Este “sorteo democrático” proviene de la Grecia clásica y actualmente no necesariamente implica un sorteo puro, pero sí la aplicación de criterios sociodemográficos para obtener una muestra diversa de la población por razón de edad, género y distribución geográfica (a los que se pueden añadir otros criterios como la renta o el nivel educativo), para garantizar mejor la representatividad de la ciudadanía en su conjunto<sup>8</sup>.

El entorno deliberativo permite, por un lado, una evaluación más serena e independiente de los problemas a partir de la información aportada por los expertos, y, por otro, emitir propuestas que otorgan al Gobierno que las asume una mayor “legitimidad ciudadana”. Estas propuestas no son, por lo general, vinculantes, ni debieran serlo, dado que los minipúblicos carecen de legitimidad democrática, pero sí pueden servir de guía y apoyo a los gobernantes para que adopten decisiones en materias en las que existen intereses políticos y económicos muy encontrados. Las asambleas ciudadanas surgen, de hecho, como consecuencia de la crisis del modelo democrático tradicional, ante unos ciudadanos cada vez más informados y que desconfían de los intereses políticos y económicos, con frecuencia marcados por un sesgo ideológico y corporativo, que guían las decisiones de los Gobiernos.

Como una posible solución a esta crisis se plantea un modelo intermedio, que combine los órganos de deliberación y propuesta sorteados con las instituciones tradicionales de representación ciudadana. Así lo demuestra el caso de Francia, donde la Convención Ciudadana por el Clima fue una iniciativa del presidente Macron que surgió tras las “protestas de los chalecos amarillos” de 2018, una revuelta social contra un nuevo impuesto a los combustibles que se transformó en una protesta general contra las desigualdades sociales y económicas del país. En respuesta, el presidente inició un “Gran Debate” en forma de consultas públicas para dar voz a los ciu-

7 <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/default.aspx>

8 Véase el completo informe de la Fundación CONAMA, “Asambleas ciudadanas: el poder de la participación social en la acción climática”, 2020, coordinado por Sara Acosta, disponible en internet: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/asambleas-ciudadanas.aspx>

---

“ Cada vez hay **cauces** más directos y novedosos de **participación ciudadana** en las **decisiones públicas** relativas al **medio ambiente** y la lucha contra el **cambio climático**

dadanos en la adopción de decisiones políticas, y en materia de lucha contra el cambio climático constituyó la Convención Ciudadana.

Las asambleas ciudadanas pueden crearse para debatir e informar sobre cualquier problema social controvertido.

Cabe citar así, por ejemplo, que la Asamblea Ciudadana establecida por el Parlamento irlandés en 2016 tuvo mucha repercusión pública por votar a favor de que el Gobierno reformase la estricta prohibición del aborto en ese país, lo que finalmente hizo. El calentamiento global es, sin embargo, una de las cuestiones que más se presta a este tipo de participación directa, porque todas las medidas que tienen que adoptarse para combatirlo se enfrentan a poderosos intereses económicos y políticos. A los propios gobernantes les resulta muy difícil, y costoso en términos de rédito político, pensar más en las próximas generaciones que en las próximas elecciones.

Por ello, las propuestas para combatir el cambio climático, dada la gran concienciación ciudadana sobre este problema, suelen ser originales e ir más allá de lo que a los órganos de decisión política se les hubiera ocurrido. En el caso de Francia, la Ley del Clima se ha elaborado, teóricamente, a partir de las propuestas de la Convención Ciudadana, pero en realidad menos de la mitad de sus iniciativas han sido incorporadas al texto legal, y algunas, las más “disruptivas”, se han suavizado. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la propuesta de la prohibición de vuelos domésticos para rutas que puedan cubrirse en menos de cuatro horas en tren: finalmente, la ley ha incorporado esta prohibición para los trayectos que puedan cubrirse por tren en menos de dos horas y media, y la legalidad de esta medida ha sido refrendada por la Comisión Europea.

El funcionamiento de las asambleas ciudadanas por el clima, tal como se han constituido en otros países europeos (Francia, Irlanda, Reino Unido, Finlandia o Dinamarca), es bastante similar: los participantes suelen reunirse en fines de semana, se dividen en subgrupos y debaten sobre los temas propuestos de manera independiente y a partir de los datos contrastados por los expertos; luego deliberan y adoptan las propuestas de forma colectiva.

A nivel internacional, en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el

Cambio Climático celebrada en Glasgow en diciembre de 2021, ha funcionado por primera vez una asamblea mundial con cien personas de cuarenta y nueve países (una de ellas española) que ha presentado una serie de recomendaciones en la cumbre del clima.

En España, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética ha creado la Asamblea Ciudadana para el Clima nacional, y ha recomendado que se establezcan asambleas autonómicas y municipales, para participar en la elaboración de los planes, programas, estrategias y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático, cuya composición “tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de jóvenes”. La composición y las funciones de la Asamblea Ciudadana nacional han sido desarrolladas por una Orden ministerial (Orden TED/1086/2021).

La Asamblea Ciudadana para el Clima está formada por cien personas que representan la diversidad de la sociedad española; son elegidas por un grupo de expertos, su participación es voluntaria (retribuida mediante dietas), y no se conoce su identidad, para garantizar su independencia. Su función es debatir y hacer propuestas, en mandatos de un año, sobre la cuestión que plantea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>9</sup>.

En el primer mandato, establecido por la Orden de 2021, la Asamblea ha deliberado en torno a la pregunta, excesivamente abierta a nuestro juicio: “Una España más segura y justa ante el cambio climático. ¿Cómo lo hacemos?”. Para precisar más la cuestión, se han abordado cinco áreas propuestas por el grupo de expertos independientes que asesora a esta Asamblea. El informe final, con recomendaciones relativas a la cuestión planteada, ya ha sido presentado al Gobierno (en junio de 2022), se hará llegar también al Pleno del Congreso de los Diputados, y está disponible en internet<sup>10</sup>. ●

---

9 Véase la página web de la Asamblea Ciudadana para el Clima: <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/>

10 [https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/wp-content/uploads/2022/11/Informe-final\\_ACC\\_digital\\_creditos\\_alta.pdf](https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/wp-content/uploads/2022/11/Informe-final_ACC_digital_creditos_alta.pdf)

# Actuaciones locales frente al cambio climático

El cambio climático requiere actuaciones desde todos los ámbitos gubernamentales, también desde los locales. Actuaciones que requieren la implicación, también, de la ciudadanía. Conocemos aquí algunas de las iniciativas que se están desarrollando, y otras que se proyectan a medio plazo.

Fotografía: iStockphoto



# «En Roses hemos iniciado un ambicioso proyecto para 2021-2025 que pretende desembocar en un verdadero cambio de modelo»

Conscientes del alcance de la problemática y de las graves amenazas que el cambio climático representa para nuestra sociedad y para las generaciones futuras, el Ayuntamiento de Roses acomete desde hace años la gestión de sus servicios y equipamientos en términos de sostenibilidad, ahorro energético y minimización del consumo de recursos fósiles.

Atendiendo a este criterio, aplicamos políticas de visión amplia y transversal, con la intención de abarcar la totalidad de servicios que prestamos. Así, los servicios de limpieza adoptan progresivamente mejoras, como la reciente incorporación de la recogida de fracción orgánica o los servicios específicos para establecimientos, optimizando año tras año la gestión y el reciclaje. En lo que concierne a consumos energéticos, el denominado Plan de Acción para la Energía Sostenible de Roses (PAES) se ha dirigido desde el año 2015 a reducir en 28 000 toneladas (un 20 %) las emisiones de CO<sub>2</sub> que produce el municipio, a través de diferentes acciones: sustitución gradual de la red de alumbrado público (incluida la iluminación navideña y festiva) y de los equipamientos municipales por sistemas de bajo consumo eléctrico; instalación de sistemas fotovoltaicos en equipamientos; creación de una planta de biomasa que hoy día abastece a la totalidad de instalaciones deportivas de la población; renovación de la flota de vehículos municipales y de los autobuses destinados al transporte público de viajeros por modelos eléctricos; o la implantación de sistemas de riego y alumbrado telegestionados para una mayor eficacia y ahorro de recursos, entre otros.

En el ámbito natural, la gestión de playas ha conseguido en Roses importantes logros, como ser el primer municipio de Cataluña en ser reconocido con las acreditaciones de eco-gestión y ecoauditoría EMAS e ISO 14001, distinciones que año tras año mantiene en la totalidad de sus playas y calas, así como paseo marítimo, superando periódicamente las estrictas auditorías de seguimiento y control realizadas. Roses es sede también, gracias a la colaboración entre Ayuntamiento y Universitat de Girona, de la Cátedra Océanos y Salud Humana, centrada en el estudio del estado actual de los ecosistemas marinos, de sus recursos y de su protección. Desde el pasado verano, el consistorio ha iniciado también un Plan de Movilidad para regular el acceso motorizado al Parque Natural de Cap de Creus y avanzar en una gestión sostenible con mínimo impacto sobre el medio, y actualmente avanza en el estudio para la implementación del paisaje de mosaico en el parque natural, para luchar contra los incendios forestales.



**Joan Plana Sagué**  
Alcalde de Roses (Girona)

Campañas de sensibilización, aplicación de beneficios fiscales a los hogares del municipio que optan por la instalación de energía solar, el impulso de buenas prácticas para la sostenibilidad de comercios y empresas del municipio... son solo algunos ejemplos más de los diferentes proyectos impulsados desde el consistorio.

Todos ellos son importantes, todos suman y contribuyen al cambio de paradigma que la sociedad actual debe asumir, donde las Administraciones sin duda jugamos un papel destacable. Sin embargo, somos conscientes de que el éxito de este pulso que estamos manteniendo, ya a contrarreloj, solo es alcanzable con la implicación directa de la ciudadanía y de los diferentes sectores económicos. Es por ello que desde Roses hemos iniciado la presente década abordando un ambicioso proyecto para el período 2021-2025 que pretende desembocar en un verdadero cambio de modelo. Se trata del Plan para la Transición Energética en el ámbito de la promoción económica de Roses, un programa que incluye 46 proyectos definidos y programados para luchar contra el cambio climático, que involucra sectores económicos y ciudadanía, y que quiere posicionar Roses como destino turístico sostenible. 17 de estos proyectos han obtenido ya financiación de los Fondos Next Generation (3 millones de euros) y pronto verán la luz, como son la ampliación de la central de biomasa, la instalación de amarres ecológicos y ecoservicios en espacios naturales, el nuevo espacio de gestión e interpretación de Punta Falconera, la implantación de la Carta Europea de Turismo Sostenible y del sello Roses Biosphere, la ordenación sostenible de accesos al PN Cap de Creus, o la instalación de estaciones de recarga eléctrica de vehículos, entre otros. Tenemos sin duda un importante reto y una gran responsabilidad, y Roses trabaja ya en los proyectos y en la planificación que han de servir para hacer frente a las acuciantes necesidades que el futuro inmediato nos demanda.●



**Dario Moreno Lerga**  
Alcalde de Sagunto (Valencia)

# «En Sagunto estamos plantando y haciendo crecer la semilla para que en un corto plazo de tiempo vivamos una revolución de sostenibilidad»

La variabilidad climática ha causado grandes debates durante las últimas décadas, pero el cambio climático es una realidad. Existe una alteración de las temperaturas en el planeta que ha provocado condiciones meteorológicas extremas. En la Cumbre del Clima celebrada el otoño pasado, António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, señaló que “la emergencia climática es una carrera que vamos perdiendo, pero la podemos ganar”. Coincido plenamente con sus palabras; podemos combatir el cambio climático mediante medidas a pequeña y gran escala. Es más, con campañas desde las Administraciones públicas y las asociaciones o entidades concienciadas, podemos frenar el cambio climático.

Recientemente el Ayuntamiento de Sagunto ha aprobado el Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible de Sagunto (PACES). Este es un estudio que hemos realizado para analizar las emisiones en la ciudad y los impactos de los diferentes contaminantes que generamos, no solo desde el Ayuntamiento, sino por parte de toda la sociedad y tejido empresarial del municipio. Por ello, entre los objetivos del plan se encuentran la mejora de la eficiencia energética en el entorno urbano, conseguir una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> en el ámbito del territorio local y aumentar la resiliencia frente al cambio climático. Y lo que es más importante, cuantificamos esos objetivos, con un mínimo del 27 % de cuota de energías renovables; un ahorro del 27 % de la energía consumida respecto a 2010, y una bajada del 40 % de las emisiones generadas en relación con los niveles de 1990. Además, también se detallan algunas de las medidas que deberíamos tomar para frenar y retrasar el cambio climático. Sin embargo, tenemos que ser conscientes de que estos objetivos no son realistas si solo dependen de las

actuaciones de las Administraciones públicas. Como Administraciones, tenemos la obligación de dar ejemplo y de generar el entorno adecuado para que las iniciativas necesarias florezcan, pero requerimos de un esfuerzo colectivo si queremos llegar a tiempo. El 1 % de las emisiones a la atmósfera que se producen en Sagunto dependen del Ayuntamiento, según el estudio; el 99 % proviene de diferentes agentes, especialmente el ámbito industrial (alrededor de tres cuartas partes del total). Por supuesto que el Ayuntamiento invierte en sustitución de iluminación para mejorar la eficiencia, o en placas solares para sus edificios, pero hay que ir más allá. Por este motivo urge actuar de manera conjunta con la sociedad civil y, sobre todo, con las industrias y empresas asentadas en los territorios. En esta línea, desde el Ayuntamiento de Sagunto realizamos campañas de sensibilización para la población en general y colaboramos con la Asociación de Empresarios del Camp de Morvedre (ASECAM) buscando formación y oportunidades en nuevas tecnologías, como el hidrógeno verde. Buscamos convocatorias públicas de las que se puedan beneficiar, les ponemos en contacto con los decisores públicos y promovemos encuentros con empresas punteras que puedan ayudarnos a dar este paso.

Entre las diferentes líneas abiertas con ASECAM me gustaría resaltar un proyecto investigador en el que estamos trabajando junto con la Universitat Jaume I de Castellón para ofrecer alternativas que compensen las emisiones de CO<sub>2</sub>. El objetivo es realizar un catálogo para que las empresas conozcan de qué forma se pueden compensar sus emisiones en nuestro territorio. Además, participan todos los municipios de la comarca, ya que la naturaleza no entiende de fronteras administrativas.

En definitiva, tenemos que ser más ambiciosos. Las acciones puntuales pueden dar buena imagen, pero son una gota en un océano. Solo tendremos éxito si tenemos clara la estrategia y trabajamos desde todos los ámbitos. En Sagunto hemos trabajado esa estrategia, estamos plantando y haciendo crecer la semilla para que en un corto plazo de tiempo vivamos una revolución de sostenibilidad.●

---

# «Medio ambiente y transición ecológica en la Diputación de Cáceres: concienciación y actuación»

Concienciación y actuación: dos claves sobre las que se sustenta el trabajo que la Diputación de Cáceres viene realizando en materia de medio ambiente y transición ecológica. Una política que combina educación ambiental y formación con actuaciones decididas sobre los recursos naturales de la provincia: protección y regeneración de los entornos naturales, mejora de entornos urbanos, prevención ambiental, protección contra la contaminación acústica, gestión de residuos o sанidad ambiental.

Para llevar a cabo estas acciones, la Diputación, a través del Área de Medio Ambiente y Transición Ecológica, dispone de un instrumento, el Consorcio MásMedio, con el que se pretende poner a disposición de los ayuntamientos de la provincia una herramienta que posibilite hacer sostenible la gestión de servicios públicos como pueden ser la depuración de aguas residuales, la depuración de aguas potables o el servicio de residuos sólidos urbanos.

Somos conscientes de que, si no conseguimos que los servicios en las zonas rurales sean sostenibles, difícilmente vamos a poder mantener servicios esenciales en las poblaciones, y el Consorcio MásMedio es la herramienta que puede garantizar la prestación de los servicios en el medio rural. El trabajo por el medio es también el trabajo por mantener la vida en nuestros pueblos, por el reto demográfico, que centra las acciones de la Diputación.

Así, todas las acciones del Consorcio están orientadas a una mejor gestión de los recursos hídricos disponibles. En el caso de los servicios de abastecimiento que comienzan a gestionarse este año se están llevando a cabo estudios y acciones tendentes al ahorro de agua, reducción de fugas y uso responsable de los recursos disponibles. El ahorro de agua en servicios de abastecimiento produce, además de un ahorro neto de recurso, la menor emisión de gases de efecto invernadero y con-



**Carlos Carlos Rodríguez**  
Presidente de la Diputación de Cáceres

sumo de energía eléctrica, puesto que las instalaciones de tratamiento, bombeo, vehículos de operarios... necesitan menos horas de producción.

Por otro lado, medidas como la instalación de contadores municipales, la implantación de la telegestión y telelectura, y la sectorización y búsqueda de fugas, ayudarán a reducir los consumos en los municipios, por lo que se podrá llegar a reducciones del 40 % en muchos casos.

No hay que olvidar que la reducción de fugas y cantidades de agua producida también provoca la reducción de consumos de reactivos químicos, productos que en su fabricación conllevan gasto energético y emisión de contaminantes.

En las depuradoras de aguas residuales se han implantado y ya se encuentran en servicio, mediante obras del Área de Medioambiente y Transición Ecológica, paneles fotovoltaicos para la reducción del consumo externo de energía de la EDAR, lo que afecta directamente a la emisión de gases de efecto invernadero y a la reducción del consumo de energía.

El Consorcio, además, valora en los pliegos de servicios medioambientales la inclusión de vehículos eléctricos o híbridos de bajas emisiones con el fin de reducir la emisión de gases de combustión en servicios que gestiona. Por tanto, como decíamos al principio, concienciación y actuación son las claves para la sostenibilidad en las zonas rurales. Dos claves con las que trabaja la Diputación de Cáceres. •

## Actividades de la Fundación

---

# ACTIVIDADES FORMATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN

## ORGANIZADAS POR LA

## FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL

### DURANTE EL SEGUNDO Y TERCER CUATRIMESTRE DE 2022

## FORMACIÓN

---

### Másteres

---

#### **Máster en Contratación Pública Local**

**11.ª edición - enero de 2022 a junio de 2023**

**Organizado por:** Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, con la colaboración, entre otros, de la Fundación Democracia y Gobierno Local

---

#### **Máster en Empleo Público Local**

**5.ª edición - octubre de 2022 a junio de 2024**

**Organizado por:** Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, con la colaboración, entre otros, de la Fundación Democracia y Gobierno Local

---

### Jornadas/Webinarios/Reuniones

---

#### **Valencia, 12 y 13 de mayo de 2022**

V Conferencia de Presidencias de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares



---

### **Barcelona, 20 de mayo de 2022**

Ciclo de seminarios de actualización jurídica local “Josep Maria Esquerda”  
2022 – Quinta sesión

---

### **Madrid, 23 de mayo de 2022**

Reunión de la Comisión de Seguimiento del Anuario de Transparencia Local

---

### **Santiago de Compostela, 25 de mayo de 2022**

Jornada: “La incorporación de la perspectiva de género al régimen y a las actividades del sector público local”

## Actividades de la Fundación

---



### **Santiago de Compostela, del 26 al 28 de mayo de 2022**

XXIII Congreso ítalo-español de profesores de Derecho Administrativo  
(*In memoriam* del profesor Luciano Vandelli)

---

### **Madrid, 10 de junio de 2022**

Reunión del Consejo de Redacción de los *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*

---

### **Barcelona, 17 de junio de 2022**

Ciclo de seminarios de actualización jurídica local “Josep María Esquerda”  
2022 – Sexta sesión



---

## Barcelona, 8 de julio de 2022

Ciclo de seminarios de actualización jurídica local “Josep Maria Esquerda” 2022 – Séptima sesión

---

## Barcelona, 22 de julio de 2022

Jornada: “200 años de la Diputación de Barcelona”



---

## Santa Cruz de Tenerife, 8 y 9 de septiembre de 2022

“Jornadas para las Administraciones locales. Una visión adaptada a los nuevos tiempos”

## Actividades de la Fundación

---



### Ciudad Real, 22 y 23 de septiembre de 2022

“I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local”

---

### Sevilla, 7 de octubre de 2022

Jornada: “Reforma en la Legislación Básica de Régimen Local: Propuestas”



### Madrid, 10 de octubre de 2022

Reunión del Consejo de Redacción de los *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*

---

---

**Granada, 14 de octubre de 2022**

Jornada: “Transparencia y Gobiernos Locales”



---

**Cádiz, 20 y 21 de octubre de 2022**

“IX Congreso de Innovación Pública (NovaGob 2022)”

---

**Cádiz, 21 de octubre de 2022**

Mesa de debate: “Inteligencia artificial en la Administración” (dentro del Congreso NovaGob 2022)

---

**San Sebastián, del 2 al 4 de noviembre de 2022**

“IV Congreso del Observatorio de Contratación Pública”

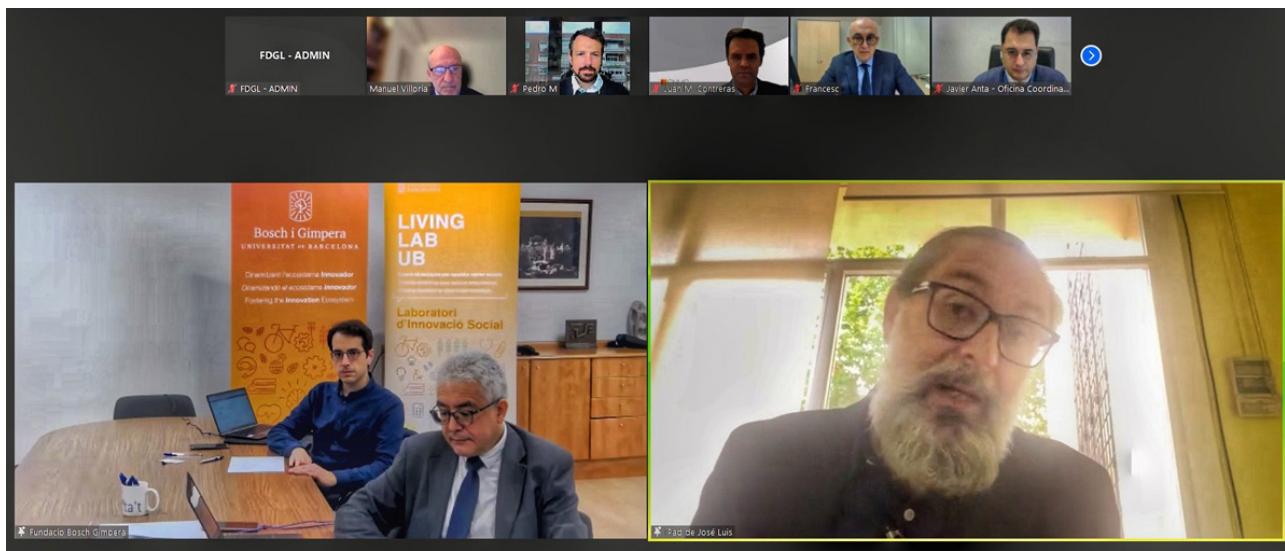
---

## Actividades de la Fundación

---

### Online, 8 de noviembre de 2022

“V Living Lab de Buen Gobierno y Regulación”



---

### Sevilla, 17 y 18 de noviembre de 2022

XXIV Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía:  
“Comunidades Autónomas, Territorio y Constitución”

---

### Sucre – Bolivia, 23 de noviembre de 2022

Presentación del “Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2021. Lobbies, Gobiernos locales y buena administración” (dentro del XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública)

---

### Barcelona, 15 de diciembre de 2022

III Seminario: “Hacia un mejor control de la contratación pública local. Los tribunales administrativos de recursos contractuales como órganos cuasi jurisdiccionales”

---

---

## INVESTIGACIÓN

---

**2022-2023**

**GRUPO DE TRABAJO: “DISEÑO DE MEDIDAS PARA ABORDAR EL RETO DEMOGRÁFICO (GREDE)”**

---

**2022-2023**

**GRUPO DE TRABAJO: “VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO”**

---



**Nuevos patronos**

# La Fundación crece

**Con la celebración  
de la Junta del Patronato  
de la Fundación  
Democracia y Gobierno  
Local, se incorporaron  
a este organismo  
el Consell Insular  
de Mallorca y  
la Diputación  
de Albacete, que  
se suman a los 25  
miembros anteriores.**

**Fotografías:** Consell Insular de Mallorca  
y Diputación de Albacete



“Somos el primer consejo insular que se integra en esta Fundación, y eso nos permite explicar y reivindicar las particularidades de los consejos insulares como instituciones singulares, así como entrar en una red estatal que trabaja para reforzar el impulso de la calidad institucional de los Gobiernos locales e insulares”. Son declaraciones de Catalina Cladera, presidenta del Consell Insular de Mallorca, quien añade lo siguiente: “Queremos estar presentes en todos los espacios de trabajo, reflexión y difusión, y nuestra incorporación a la Fundación también enriquece esta red de coordinación y apoyo integrada hasta ahora por 23 diputaciones, dos cabildos insulares y, a partir de ahora, un consejo insular”. La presidenta anunció que el Consell se integraba como patrono en la Fundación Democracia y Gobierno Local con el objetivo de dar un paso más en el impulso al municipalismo y reforzar el peso del Consell Insular de Mallorca como institución de referencia para los ayuntamientos.

Por su parte, desde la Diputación de Albacete manifiestan que la idea de formar parte de la Fundación tiene el objetivo de “conti-

**“Somos el primer consejo insular que se integra en esta Fundación, y eso nos permite explicar y reivindicar nuestras particularidades”**  
(Catalina Cladera, presidenta del **Consell Insular de Mallorca**)

## Nuevos patronos

nuar colaborando en red, haciendo valer el papel imprescindible de los Gobiernos locales, impulsando su calidad institucional y su liderazgo político; haciéndolos más eficientes para la ciudadanía en términos de prestación de servicios públicos, así como en sus relaciones con el resto de Administraciones; y reforzando su legitimidad democrática y la confianza ciudadana". Y prosiguen afirmando que, "con esta integración, la institución presidida por Santiago Cabañero sigue firme en su compromiso de trabajar por la defensa de los intereses de la provincia de Albacete y de quienes viven y se desarrollan en ella, así como en su afán de cooperar con el resto del tejido (institucional, administrativo, empresarial y social) en cuanto suponga progreso económico y social al territorio". El Pleno de la Diputación de Albacete dio el visto bueno, por unanimidad, a la propuesta del equipo de gobierno de pasar a formar parte

de esta Fundación en la sesión ordinaria del 1 de septiembre.

Estos dos nuevos miembros se suman ya a los 25 anteriores, representantes de distintos territorios y sensibilidades políticas, que forman parte del Patronato de la Fundación. Son las diputaciones de Barcelona, A Coruña, Alicante, Ávila, Badajoz, Burgos, Cáceres, Girona, Granada, Huesca, Jaén, León, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Pontevedra, Segovia, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza, y los cabildos insulares de Gran Canaria y Tenerife.

La Fundación Democracia y Gobierno Local, creada en 2002, fue concebida como lugar de encuentro y de intercambio en el que las diputaciones, los cabildos y los consejos insulares puedan poner en común sus experiencias y coordinar esfuerzos para favorecer el desarrollo de sus funciones de cooperación y asistencia a



La presidenta del Consell Insular de Mallorca, Catalina Cladera, con el director de la Fundación Democracia y Gobierno Local, Alfredo Galán.



El presidente de la Diputación de Albacete, Santiago Cabañero, con la secretaria general de la Diputación de Barcelona y de la Fundación Democracia y Gobierno Local, Petra Mahillo.

**“ Diputación de Albacete: entre los **objetivos** de su entrada en la Fundación está ‘**continuar colaborando en red**, haciendo valer el **papel imprescindible** de los Gobiernos locales’**

las entidades locales. Y por ello centra sus líneas estratégicas en liderar institucionalmente, trabajando en red, en el marco actual de distribución territorial del poder del Estado, la puesta en valor de los Gobiernos locales en general y de los intermedios en particular, reforzando su legitimidad democrática y la confianza de los ciudada-

nos; reforzar el liderazgo político y directivo de los Gobiernos locales; colaborar en la gestión del conocimiento en el ámbito de los Gobiernos locales: compartir conocimientos, favorecer la investigación, impulsar la comunicación; y realizar alianzas internacionales, para reforzar el valor institucional de los Gobiernos locales.●

## Novedades

### JURÍDICAS

**Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del “Plan + seguridad para tu energía (+SE)”, así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía (BOE núm. 251, de 19 de noviembre de 2022).**

**Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios (BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 2022).**

**Ley 24/2022, de 25 de noviembre, para el reconocimiento efectivo del tiempo de prestación del servicio social de la mujer en el acceso a la pensión de jubilación parcial (BOE núm. 284, de 26 de noviembre de 2022).**

**Resolución de 9 de diciembre de 2022, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 2022).**

---

**Tribunal Constitucional. Sala Segunda. Sentencia 114/2022, de 26 de septiembre de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 3853-2022**

Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo, en relación con la disposición transitoria primera, apartado segundo, de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de coordinación de policías locales. Competencias sobre función pública y policías locales: nulidad del precepto legal autonómico que establece una dispensa de titulación para la promoción interna de los policías locales (STC 171/2020).

---

**Tribunal Constitucional. Sala Primera. Sentencia 108/2022, de 26 de septiembre de 2022. Recurso de amparo 1041-2019**

Promovido por doña M.C.A. respecto de la sentencia dictada por un juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid desestimatoria de su solicitud de devolución del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (error patente): resolución judicial que yerra al calificar la autoliquidación presentada por el obligado tributario, aplicándole el régimen de revisión previsto para los actos administrativos de liquidación.

---

**Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia 3554/2022, de 10 de octubre de 2022**

El Tribunal Supremo determina el alcance temporal de la reforma de la LOREG por la Ley Orgánica 3/2011 en un supuesto en el que el alcalde comete los hechos delictivos antes de la reforma y la sentencia penal condenatoria se dicta con posterioridad a la entrada en vigor de la mencionada Ley.



## BIBLIOGRÁFICAS

### Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 60

Octubre de 2022

#### Fundación Democracia y Gobierno Local

El tema central de este número de la revista es el empleo público local. Diversos especialistas en la materia tratan temas como: la planificación y el acceso al empleo público, las medidas de prevención y sanción del abuso de la temporalidad en el ámbito local, el personal eventual, el impacto de la reforma laboral, la negociación colectiva y la función pública. Todos ellos estudiados en el ámbito de las Administraciones locales.



### Serie Claves del Gobierno Local, núm. 36:

#### 200 años de la Diputación de Barcelona

2022

#### Fundación Democracia y Gobierno Local

Durante el año 2022 la Diputación de Barcelona ha celebrado los 200 años de su nacimiento institucional, que se produce fruto de las previsiones de la Constitución de Cádiz. Este número de la Serie Claves del Gobierno Local es el resultado de una jornada celebrada para conmemorar esta efeméride, que supone un estímulo para profundizar en la imprescindible labor que desarrolla la Diputación.



### Anuario del Gobierno Local 2021:

#### Los Gobiernos locales ante el cambio climático

2022

#### Fundación Democracia y Gobierno Local

#### Directores: Tomàs Font i Llovet y Marc Villalta Reixach

Este Anuario contiene una valoración general de las principales novedades políticas y legislativas producidas durante 2021 en el ámbito de los Gobiernos locales en España, dedicando especial atención a analizar la actividad de las Administraciones locales en lo que se refiere a la adopción de las medidas pospandemia y la gestión de los fondos europeos para la recuperación *NextGenerationEU*. Los estudios que integran este Anuario examinan el cambio climático desde muy diversas perspectivas.



### Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2021

2022

#### Fundación Democracia y Gobierno Local

#### Directores: Juli Ponce Solé y Manuel Villoria Mendieta

El número 3 de este Anuario se dedica a uno de los temas centrales de la buena gobernanza, el buen gobierno, la buena administración y la calidad del Estado de derecho, como es la regulación de los grupos de interés en España.

Asimismo, el Anuario mantiene sus secciones fijas, que transversalmente tratan los temas citados, y en este número se estudian más en profundidad los *lobbies*, así como las investigaciones más relevantes en torno a estos temas. También contiene una sección de jurisprudencia seleccionada y comentada.



## Novedades



### AGENDA

#### Barcelona, 20 de enero 2023. Primera Sesión

##### Ciclo de seminarios de actualización jurídica local “Josep Maria Esquerda” 2023

Este primer seminario de la vigésima octava edición de este ciclo de seminarios contará con la participación del catedrático D. José María Gimeno Feliu y con D.ª Pilar Galindo Morell, inspectora delegada del Área Contencioso-Administrativa del Consejo General del Poder Judicial. El seminario se realizará en formato híbrido: presencial y a través de la plataforma Zoom.

**Organizan:** Diputación de Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña y Fundación Democracia y Gobierno Local.

**Más información:** [https://gobiernolocal.org/Actividades/Cicle\\_JME/ProgramaJME2023\\_S1.pdf](https://gobiernolocal.org/Actividades/Cicle_JME/ProgramaJME2023_S1.pdf)

---

#### Del 6 al 20 de febrero de 2023

##### Cómo prepararse ante las elecciones locales. Formación virtual

A la vista están ya las próximas elecciones municipales, y el contexto social y político actual nos invita a reflexionar sobre el mismo y sobre su influencia en el desarrollo de las campañas electorales y en la imagen y los mensajes que las personas candidatas, y también los miembros de sus equipos, darán a la población.

**Organiza:** Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI).

**Más información:** <https://www.cemci.org/actividades/como-prepararse-ante-las-elecciones-locales-373>

---

#### Turín, 16-17 de marzo de 2023

##### Foro de las Ciudades 2023

La Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea está organizando su principal evento bienal, el “Foro de las Ciudades”. Este es un evento para el intercambio de ideas sobre la dimensión urbana de la Política de Cohesión, la Agenda Urbana, el papel de las ciudades en la implementación del Pacto Verde Europeo, y la respuesta de la UE a la dimensión urbana de la Agenda Territorial 2030.

**Organizan:** Comisión Europea y ciudad de Turín.

**Más información:** <https://www.uia-initiative.eu/en/events/cities-forum-2023-together-green-and-just-cities>

---

#### 29 de marzo de 2023 (fecha límite para presentar candidaturas)

##### Premio Región Emprendedora Europea 2024: se abre el plazo para la presentación de candidaturas a las ciudades y regiones que promuevan un crecimiento sostenible, resiliente y digital

Las ciudades, regiones y municipios de Europa que deseen exhibir, compartir y enriquecer sus estrategias y experiencias relativas a la promoción del crecimiento sostenible ya pueden presentar su candidatura a la edición de 2024 del Premio Región Emprendedora Europea (REE), patrocinado por el Comité Europeo de las Regiones (CDR). Bajo el lema general “Ciudades y regiones en la senda del crecimiento sostenible, resiliente y digital”, el Premio REE 2024 situará en un primer plano las actividades locales y regionales que, durante los próximos dos años, faciliten la doble transición ecológica y digital de las pymes, y que refuerzen la competitividad y la resiliencia a largo plazo de sus economías locales.

**Organiza:** Comité Europeo de las Regiones.

**Más información:** <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/european-entrepreneurial-region-award-2024-applications-open.aspx>



<https://pactodealcaldes-la.org/>

### **Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía – *Global Covenant of Mayors for Climate and Energy***

El Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía es una alianza global de ciudades y Gobiernos locales voluntariamente comprometidos con la lucha contra el cambio climático, reduciendo sus impactos inevitables y facilitando el acceso a energía sostenible y asequible para todos.

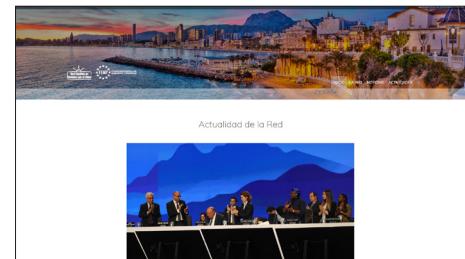
El *Covenant of Mayors* se lanzó en 2008 en Europa con la ambición de reunir a los Gobiernos locales comprometidos voluntariamente para alcanzar y superar los objetivos climáticos y energéticos de la Unión Europea. La iniciativa no solo introdujo el primer enfoque ascendente de la acción energética y climática, sino que su éxito superó rápidamente las expectativas.



<https://redciudadesclima.es/la-red>

### **Red Española de Ciudades por el Clima**

La Red Española de Ciudades por el Clima es la Sección de la FEMP formada por los Gobiernos locales que están integrando en sus políticas la mitigación y adaptación al cambio climático. La Red surge por la necesidad detectada entre los ayuntamientos de coordinarse en la lucha contra el cambio climático. Desde su constitución, coordina e impulsa las políticas locales de lucha contra el cambio climático de las ciudades y los pueblos españoles, permitiendo alcanzar mejores resultados en la lucha contra el cambio climático y en la mitigación de sus efectos.



<https://pactodosalcaldes.gal/es>

### **Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía**

La Xunta de Galicia, consciente de que el Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía es el mejor instrumento para implicar a los ayuntamientos de Galicia en la lucha contra el cambio climático, decidió participar en esta iniciativa como coordinadora del pacto en la Comunidad Autónoma de Galicia, con el objetivo de promover y apoyar a los ayuntamientos de Galicia en su adhesión al pacto.



<https://www.famp.es/es/redes-observatorios/recsa/el-pacto-de-alcaldes/>

### **Pacto de Alcaldes por el clima. Federación Andaluza de Municipios y Provincias**

En esta página web se recogen los esfuerzos realizados por los responsables locales andaluces, que piden a la Comisión Europea y a las Administraciones nacionales que establezcan unos sistemas de cooperación para apoyar a las ciudades del Pacto en la aplicación de sus Planes de Acción para la Energía Sostenible (PAES).



